

Die Europäische Interventionsinitiative EI2: warum mitmachen für Deutschland die richtige Entscheidung ist

Major, Claudia; Mölling, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Major, C., & Mölling, C. (2018). *Die Europäische Interventionsinitiative EI2: warum mitmachen für Deutschland die richtige Entscheidung ist*. (DGAP kompakt, 10). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58158-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Europäische Interventionsinitiative EI2 Warum mitmachen für Deutschland die richtige Entscheidung ist

Claudia Major und Christian Mölling

Frankreich will Europas Verteidigung außerhalb der EU-Strukturen organisieren, mit dem Ziel, besser und schneller gemeinsame Militärinterventionen durchführen zu können. Die Europäische Interventionsinitiative soll die Länder zusammenführen, die politisch willens und militärisch fähig sind, Einsätze durchzuführen. Neun Länder u. a. Großbritannien hat Frankreich bisher eingeladen. Deutschland sieht diese Initiative kritisch, sollte sich ihr aber dennoch anschließen.

Frankreich treibt mit viel Energie die im September 2017 von Präsident Emmanuel Macron lancierte Europäische Interventionsinitiative (EI2) voran: Ende Juni soll sie offiziell starten. Die europäischen Staaten, die politisch willens und militärisch fähig sind, Einsätze durchzuführen, sollen dank der EI2 besser zusammenarbeiten können. Infolgedessen, so Macrons Idee, entsteht eine europäische strategische Kultur, die Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken wird.

Deutschland sieht die EI2 kritisch und hat Paris bislang weder eine offizielle Zu- noch eine Absage erteilt. Die deutsch-französischen Meinungsverschiedenheiten belasten die bilateralen Beziehungen zu einem Zeitpunkt, in dem angesichts transatlantischer Spannungen europäische Solidarität und deutsch-französische Führung in Europa mehr denn je gefragt sind, und gleichzeitig bereits unter Konflikten in anderen Feldern leiden, etwa in Bezug auf die Eurozone. Letztlich geht es jedoch nicht nur um die EI2, sondern um die politische Frage, wo Europas Verteidigung in Zukunft organisiert werden wird: innerhalb oder außerhalb der EU.

Der französische Vorschlag

Drei Gründe haben Frankreich bewogen, die EI2 ins Leben zu rufen:

- Frankreich betrachtet die Herausforderungen in seiner südlichen Nachbarschaft, wie Instabilität und Terrorismus, als die größten Bedrohungen für seine nationale und die europäische Sicherheit. Aus französischer Sicht bekämpfen Einsätze wie in Mali die Basis für Terrorismus und verbessern damit die Sicherheit nicht nur Frankreichs, sondern ganz Europas. Europa, und nicht nur Frankreich, sollte daher in diesen Szenarien handlungsfähig sein. Paris ist aber der Ansicht, dass es keine ausreichende Unterstützung von seinen europäischen Partnern erhält.
- Frankreichs Militär ist überlastet. Trotz steigender Verteidigungsaufgaben wird es immer schwieriger, auch nur die laufenden Einsätze allein zu bewältigen, geschweige denn, auf neue Herausforderungen zu reagieren. Frankreich sucht deshalb Unterstützung über die traditionellen Partner Großbritannien und USA hinaus.

- Aus französischer Sicht haben sich die EU-Strukturen bislang als wenig hilfreich für schnelle Interventionen erwiesen. Die EU-Mechanismen zur Abstimmung unter 28 Staaten sind zu schwerfällig. Die seit 2016 lancierten EU-Verteidigungsinitiativen kommen nur langsam voran und decken vor allem die operative Dimension nicht ab. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (engl. PESCO) konzentriert sich auf militärische Fähigkeiten, die Koordinierte Jährliche Verteidigungsanalyse (engl. CARD) auf die Verteidigungsplanung und der Europäische Verteidigungsfonds (EVF) auf die Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern.

Kooperation der Fähigen und Willigen

Diese Beweggründe erklären die Form der EI2: Der Fokus liegt dezidiert auf Flexibilität und Handlungsfähigkeit, nicht auf Strukturen. Folglich ist für die Organisation zunächst nur ein kleines Sekretariat in Paris eingeplant. Von den beteiligten Staaten wird lediglich erwartet, dass sie einen Verbindungsoffizier in das französische Operationszentrum (Joint Centre for Operations) entsenden. Da die meisten anvisierten Partner bereits militärisches Austauschpersonal in Paris haben, dürfte dies einfach umzusetzen sein. Paris will den Aufwand, an der EI2 teilzunehmen, ausdrücklich in Grenzen halten.

Die EI2 ist konzipiert als exklusive Initiative von Staaten, die politisch entscheidungswillig und militärisch handlungsfähig („able and willing“) sind. Die EU-Mitgliedschaft ist zweitrangig. Folglich ist die EI2 außerhalb der EU und auch der NATO angesiedelt. Frankreich versucht auf diese Weise, die langsamen und schwerfälligen institutionellen Prozesse zu umgehen. EU-Operationen binden zudem häufig viele EU-Mitglieder ein, was zwar die politische Legitimität dieser Missionen erhöht, aber auf Kosten ihrer militärischen Effizienz geht. Auch das will Paris in Zukunft vermeiden. Gleichzeitig möchte es das Potential von Nicht-EU-Staaten nutzen. Unter den neun Staaten, die Frankreich bisher eingeladen hat, sind deswegen neben Deutschland sowohl EU-Staaten wie Italien, die Niederlande, Belgien, Estland, Portugal und Spanien als auch zukünftige Nicht-EU-Staaten wie Großbritannien und Staaten wie Dänemark, das zwar Mitglied der EU ist, aber nicht an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU teilnimmt.

Die EI2 bietet ausdrücklich die Möglichkeit, Großbritannien in die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzubinden – egal, wie schwierig sich die Brexit-Verhandlungen gestalten. Für Frankreich ist dies ein zentrales Anliegen, da es Großbritannien als wichtigsten militärischen Akteur in Europa ansieht, der über

operative Erfahrung verfügt, einsatzwillig ist und eine lange Geschichte gemeinsamer Einsätze mit Frankreich aufweist.

Die Kooperation unter den teilnehmenden Staaten soll in vier Bereichen verstärkt werden:

1. Strategische Vorausschau, aufbauend auf einer gemeinsamen Analyse von potenziellen Krisen, die europäische Interessen berühren. In der Praxis meint das vor allem einen verstärkten politischen und militärischen Dialog und einen „konsolidierten“ Austausch nachrichtendienstlicher Informationen. Vor allem letzteres wird problematisch sein, da Staaten dabei traditionell sehr zurückhaltend sind.
2. Gemeinsame Vorausplanungen für bestimmte Szenarien, in denen die Rolle einzelner Staaten identifiziert wird.
3. Unterstützung von Operationen durch die Zusammenarbeit bei der Verlegung von Kräften in und um Einsatzgebiete. Dazu gehört die Entsendung von Verbindungsoffizieren in die relevanten Hauptquartiere. Großbritannien und Frankreich stimmen sich bereits in Mali auf diese Weise ab.
4. „Lessons learned“-Prozesse und die Erarbeitung von gemeinsamen Doktrinen, mit dem Ziel, Interoperabilität zu fördern, Lücken zu identifizieren, Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten und Erfahrungen aus früheren Operationen auszutauschen. Auch das findet mit einigen Partnern Frankreichs bereits statt.

Bezüglich der Einsatzszenarien betont Frankreich, dass die Operation in Mali für die EI2 Modell gestanden hat. Es geht also um zeitlich begrenzte, aber militärisch intensive Antiterror-Interventionen in Europas südlicher Nachbarschaft, genau genommen: Afrika.

Jedoch kommt ein Großteil der Teilnehmer der EI2 aus dem Nordosten Europas. Frankreich ist zwar dort bereits engagiert, etwa in der Enhanced Forward Presence der NATO im Baltikum. Langfristig ist aber vorstellbar, dass die Nordosteuropäer weitere Unterstützung für ihre Sicherheitsinteressen einfordern. Der geografische Fokus kann sich also über die Zeit erweitern.

Paris hat seine Erwartungen letztlich etwas zurückgeschraubt. Ging es anfangs noch um eine Interventionstruppe, liegt der Fokus nun zunächst auf Koordination. Frankreich erwartet Unterstützung – das muss aber nicht heißen, dass Partner von Anfang an in einen kurzfristig von Paris entschiedenen Kampfeinsatz gehen. Wenn die EI2-Staaten durch vorherige strategische Vorausschau und Planungen auf die Operation vorbereitet sind, diese politisch unterstützen und Folgekräfte schneller bereit stellen, ist für Paris schon viel gewonnen. Der nächste Schritt, gemeinsame Einsätze, wird schwieriger zu erreichen sein.

Ziel: Eine europäische strategische Kultur

Frankreich misst der EI2 große Bedeutung bei. Das zeigt die schnelle Entwicklung über die letzten Monate. Präsident Emmanuel Macron lancierte sie in der Sorbonne-Rede im September 2017. Ende Juni 2018 soll mit einem Letter of Intent der formale Rahmen geschaffen werden. Ende des Jahres 2018 soll ein Memorandum of Understanding folgen, das Details festschreibt.

Die EI2 zeigt einerseits, dass die französische Verteidigungspolitik in Präsident Macrons Amtszeit pragmatischer geworden ist. Traditionell sprach Frankreich nicht nur Europa, sondern auch der EU eine normative Priorität zu. Unter Macron hat nun das Format Vorrang, das Handlungsfähigkeit gewährleisten kann. Die Anfang Oktober 2017 veröffentlichte Revue Stratégique, eine Art Weißbuch Light der französischen Verteidigungspolitik, nennt die Europäische Verteidigungskooperation außerhalb von EU und NATO als zusätzliches Forum, das Frankreich zur Durchsetzung seiner Sicherheitsinteressen nutzen kann, und verweist auf die EI2.

Andererseits enthält die EI2 durchaus normative Elemente, nämlich das in der Sorbonne-Rede dargelegte Ziel, eine europäische strategische Kultur aufzubauen. Die EI2 spielt hier eine Schlüsselrolle: denn diese strategische Kultur soll durch gemeinsame Einsätze geschaffen werden. Bisher dominierte die Sichtweise, dass gemeinsam erarbeitete Strategiedokumente, beispielsweise ein europäisches Weißbuch, der erste Schritt zu einem europäischen Ansatz sein müssten.

Dies unterstreicht noch einmal die Bedeutung, die Paris der Initiative zuschreibt: Es geht nicht nur um Interventionskräfte, sondern um das größere politische Konzept der europäischen Verteidigung.

EI2, PESCO und NATO: Gegenseitig ergänzend oder blockierend?

Obwohl Paris die EI2 als Beitrag zur europäischen Handlungsfähigkeit verstanden haben möchte, kam gerade aus Europa die stärkste Kritik. EU-Staaten, allen voran Deutschland, bemängelten, dass Frankreich die seit 2016 initiierten EU-Verteidigungsinitiativen unterminiere, also CARD, EVF und vor allem PESCO. Letztlich werde der politische Zusammenhalt der EU geschwächt, wenn Frankreich sich explizit außerhalb der EU positioniert. Zudem könnte es andere Staaten dazu animieren, auch außerhalb der EU zu handeln und so den EU-Rahmen zu entwerten.

Tatsächlich zeigt die EI2 Charakteristika, die Frankreich auch schon für PESCO angestrebt hatte. In den Verhandlungen Ende 2017 hatte Paris ein exklusives

PESCO-Format gefordert, das operative Elemente umfasst und ambitionierte Einsatzszenarien abdeckt. Letztlich beschlossen die EU-Staaten aber eine PESCO die vor allem politischen Bindecharakter hat, aber (bislang) nur geringe verteidigungspolitische Ambitionen: 25 (von 28) EU-Staaten beteiligen sich, das Niveau der militärischen Fähigkeiten der Teilnehmer spielte kaum eine Rolle und die operativen Ambitionen sind gering.

Die EI2 mit ihrem Fokus auf Operationen und der selektiven Mitgliedschaft scheint dazu auf den ersten Blick der Gegenentwurf zu sein. Dies führte zu dem Vorwurf, Frankreich verabschiede sich aus der europäischen Solidarität. Wenn es seine Ideen nicht in der EU nicht verwirklichen könne, suche es sich eben andere Formate. Gleichzeitig würde Paris versuchen, seine Bedürfnisse als europäisch zu deklarieren, um Legitimität und Unterstützung durch Partner zu erhalten.

Paris weist diese Vorwürfe von sich und betont, es habe die EI2 schon lange vor PESCO konzipiert. Präsident Macron habe sie lediglich als politisches Projekt auf höchster Ebene lanciert. Nach französischer Überzeugung setzen beide Formate zudem unterschiedliche inhaltliche Akzente: PESCO zielt auf Fähigkeiten und EI2 auf Operationen. Im besten Fall ergänzen sie sich gegenseitig, wie Paris betont. Aus französischer Sicht ist die EI2 daher ein Ausdruck europäischer Solidarität, keine Bedrohung für sie.

Die Rivalität liegt an anderer Stelle: Beide Formate (EU- und Nicht-EU-Formate) konkurrieren um die Aufmerksamkeit der politischen Führung und um das politische Kapital, das die Staaten gewillt sind, für Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzusetzen. Gerade für kleinere Staaten bietet die EI2 eine Plattform, über die sie Sichtbarkeit und Zugang zu einem einflussreichen Staat wie Frankreich bekommen, verbunden mit der Hoffnung, dass Paris als Fürsprecher ihrer Ideen auftritt.

Im besten Fall stärken sich die beiden Formate gegenseitig. Gelingt das nicht, und die Fähigen und Willigen handeln außerhalb des EU-Rahmens, droht eine Abwertung der EU. Vor allem für die kleineren Staaten ist das ein Problem. Sie haben mehr Möglichkeiten zur Beteiligung, müssen aber abschätzen, welche den größten Nutzen und geringsten Schaden bringt. An allen werden sie sich nicht sinnvoll beteiligen können; das dürften ihre militärischen Kräfte und personellen und finanziellen Kapazitäten kaum hergeben.

Auch aus der NATO und von den USA kam Kritik. Hier dominiert die Sorge, dass parallele Strukturen aufgebaut werden, die Kräfte binden und somit die Allianz schwächen. Die EI2 konzentriert sich allerdings auf Szenarien vor allem in Afrika, wo sich die NATO kaum

engagiert. Sie erhebt keinerlei Anspruch, im Bereich kollektive Verteidigung aktiv zu werden. Zudem ist bislang keine stehende Formation geplant. Frankreich argumentiert daher, dass die EI2 die Interoperabilität der Staaten verbessern wird, und dass davon letztlich auch die NATO profitiert.

Deutsches Dilemma

Deutschland steht der EI2 besonders kritisch gegenüber. Das lag zunächst daran, dass die Konturen der Initiative unklar blieben. Die französische Informationspolitik war in dieser Hinsicht teils unglücklich.

Inzwischen konzentriert sich die Kritik mehrheitlich auf die Wahl eines exklusiven Formats außerhalb der EU-Strukturen. Deutschland teilt die französische Fehleranalyse bezüglich der EU und der operativen Dimension, insistiert aber, dass Lösungen innerhalb der Institutionen und mit möglichst vielen Staaten gefunden werden sollten. Der Aufbau einer Parallelstruktur zur EU bedeutet aus deutscher Sicht immer eine Schwächung der Union. Das gilt umso mehr, als gerade mit viel Aufwand die EU-Verteidigungsstrukturen begründet wurden. Wer Koalitionen der Fähigen und Willigen wie die EI2 aufbaut, befürchtet Berlin, schwächt die EU in einer Zeit, in der der innere Zusammenhalt aufgrund politischer Entwicklungen bereits Risse zeigt.

Interessanterweise haben die Frage nach der Wahrung des Parlamentsvorbehalts und die traditionelle Sorge, dass Deutschland gegen seinen Willen in französische Abenteuer in Afrika hereingezogen werden könnte, diesmal kaum eine Rolle gespielt. Tatsächlich kann die EI2 die nationalen Regeln für einen Einsatz von Streitkräften, wie den deutschen Parlamentsvorbehalt, gar nicht ändern. Deutschland hat zudem gezeigt, dass es, wenn der politische Wille da ist, in kurzer Zeit einen Einsatz beschließen kann, so geschehen nach den Attentaten in Paris im November 2015.

Verärgerung ruft in Berlin jedoch der Eindruck hervor, letztlich eigentlich keine Wahl zu haben: Angesichts der Rhetorik über die Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für Europa ist ein „Nein“ zu Macrons Initiative schlicht nicht vorstellbar.

Gestalten statt ertragen

Nach langem Zögern scheint sich jetzt eine positive Antwort abzuzeichnen. Kanzlerin Angela Merkel hat in mehreren Interviews Anfang Juni¹ ihre Bereitschaft bekundet, an einer Interventionstruppe in Europa teilzunehmen, ohne jedoch weitere Details zu nennen. Die

offizielle Entscheidung der Bundesregierung steht aber noch aus.

Trotz der teils begründeten Kritik: Deutschland sollte sich der Initiative anschließen. Die politischen Kosten einer Ablehnung wären zu hoch.

Die EI2 ist nicht irgendeine französische Initiative, sie ist ein vom Präsidenten persönlich unterstütztes und mittlerweile hochpolitisches Projekt. Ein deutsches „Nein“ wäre nicht nur ein Affront. Es würde vor allem kaum etwas ändern: Es würde die französischen Pläne nicht aufhalten, sondern lediglich verzögern. Es würde das aktuell bereits angespannte bilaterale Verhältnis noch weiter belasten. Und es würde Deutschlands Glaubwürdigkeit als sicherheitspolitischer (und solidarischer) Akteur in Frage stellen. Berlin würde also durch ein „Nein“ nicht viel gewinnen, könnte aber viel Schaden anrichten.

Als Teilnehmer der EI2 hingegen gewinnt Deutschland Handlungsoptionen, denn es hätte mehr Einfluss auf die weitere Ausgestaltung. Wenn Deutschland eine Konkurrenz von EU- und Nicht-EU-Formaten verhindern und stattdessen eine sinnvolle Verknüpfung und einen effizienten Mitteleinsatz erreichen will, lässt sich das von innen besser gestalten.

Letztlich steht noch viel mehr auf dem Spiel, nämlich Deutschlands sicherheitspolitische Glaubwürdigkeit. Auf dem NATO-Gipfel in Brüssel im Juli wird Deutschland aufgrund seiner geringen Verteidigungsausgaben viel Kritik einstecken müssen. Parallel dazu häufen sich die Katastrophenmeldungen über den Zustand der Bundeswehr.² Wenn Berlin nun noch das Prestigeprojekt seines wichtigsten Partners in Europa ablehnt, ohne eine eigene Lösung vorzuschlagen, entsteht zunehmend der Eindruck, dass zwischen Deutschlands rhetorischen Ambitionen und dem, was es wirklich macht, eine große Lücke klafft.

Der wichtigste Schritt, um die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der von Berlin favorisierten EU-Strukturen zu unterstreichen, besteht darin, diese substantieller auszugestalten und mit den Aktivitäten der EI2 abstimmen. Deutschland gehört zu den wenigen Mitgliedern, die in PESCO Ergebnisse erzielen können. Berlin und Paris sollten daher gemeinsame Vorschläge für die nächste Runde der PESCO- und EVF-Projekte für Herbst 2018 unterbreiten und einige ihrer bilateralen Projekte für die EU öffnen.

Berlin sollte sich auch bemühen, Frankreich stärker in das Rahmenkonzept Framework Nations Concept (FNC) einzubinden. Das FNC ist ein Konzept für die Verteidigungszusammenarbeit in Europa, das Deutschland im Rahmen der NATO eingebracht hat. Es hat das Ziel, Fähig-

keiten insbesondere zur Bündnisverteidigung aufzubauen und zu erhalten. Stärkeres französisches Engagement an dieser Stelle würden auch die zentraleuropäischen Staaten begrüßen, die trotz ihrer Unterstützung für die EI2 das Thema Bündnisverteidigung nicht aus den Augen verlieren.

Letztlich wird von beiden, Frankreich und Deutschland, Führung erwartet, um die verteidigungspolitischen Foren in Europa handlungsfähiger zu machen. Es wäre ein dringend benötigtes Zeichen der Stärke, wenn Berlin und Paris gemeinsam handeln und akzeptieren würden, dass Operationen und Fähigkeiten zwei Seiten derselben

Medaille sind. Alles andere bedeutet weniger Wahlmöglichkeiten und weniger Sicherheit für die Europäer.

Dr. Claudia Major ist Senior Associate in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Dr. Christian Mölling ist Stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) und Leiter des Programms Sicherheit, Verteidigung und Rüstung.

Anmerkungen

1 Vgl. Thomas Gutschker, Eckhart Lohse, Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen, Kanzlerin Merkel im Gespräch, in: FAZ, 3.6.2018, <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721>.

html> (abgerufen am 6.6.2018); Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Gast bei Anne Will, 10.06.2018, <<https://www.ardmediathek.de/tv/Anne-Will/Nach-dem-G7-Gipfel-Bundeskanzlerin-Ang-Das-Erste/Video?bcastId=328454&documentId=53067204>> (abgerufen am 10.6.2018).

2 Vgl. Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2017 (59. Bericht), Deutscher Bundestag Drucksache 19/700 19. Wahlperiode, 20.2.2018, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf>> (abgerufen am 6.6.2018).

DGAPkompakt / Nr. 10 / Juni 2018



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Lizenz. This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik
German Council on
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17/18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.
ISSN 2198-5936

Redaktion Bettina Vestring

Layout/Satz Reiner Quirin

Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung